



Onderzoeksprotocol, Huis voor klokkenluiders

Het bestuur van het Huis voor klokkenluiders heeft op 15 maart 2021 dit onderzoeksprotocol vastgesteld, met de Wet Huis voor klokkenluiders van 14 april 2016 als basis en in navolging van wat in artikel 3h van die wet is bepaald.

Inleiding

Het Huis voor klokkenluiders (hierna: het Huis) is onder meer bedoeld voor werknemers in Nederland¹ die melding willen doen van (een vermoeden van) een misstand van maatschappelijk belang. Het Huis zorgt voor een betere bescherming van werknemers door het geven van advies, het uitvoeren van onderzoek en door organisaties te stimuleren hun integriteit te bewaken.

Hiertoe kan de afdeling Onderzoek van het Huis, na beoordeling van de ontvankelijkheid, onderzoek verrichten naar een vermoeden van een misstand van maatschappelijk belang². Ook kan de afdeling Onderzoek van het Huis een onderzoek doen naar de bejegening van de melder van een vermoeden van een misstand van maatschappelijk belang.

Begrippen

Het begrip werknemer wordt in de Wet Huis voor klokkenluiders opgevat als: degene die op basis van een arbeidsovereenkomst arbeid verricht of heeft verricht, dan wel degene die anders dan uit dienstbetrekking arbeid verricht of heeft verricht, zoals een uitzendkracht, een zelfstandige zonder personeel, stagiair of vrijwilliger. Het Huis geeft een ruime uitleg aan dit begrip binnen het wettelijk kader.

Onder een vermoeden van een misstand van maatschappelijk belang wordt verstaan: het in het geding zijn van het maatschappelijk belang bij een schending van een wettelijk voorschrift en/of een gevaar voor de volksgezondheid, en/of een gevaar voor de veiligheid van personen en/of een gevaar voor aantasting van het milieu, en/of een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst of een onderneming als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten. Dit vermoeden moet gebaseerd zijn op redelijke gronden.

Onderzoekstaak

De onderzoekstaak van de afdeling Onderzoek van het Huis wordt in artikel 3a, lid 3, van de Wet Huis voor klokkenluiders als volgt beschreven:

- Het beoordelen of het verzoekschrift met inachtneming van de voorwaarden (zoals bedoeld in de artikelen 5 en 6 van de Wet Huis voor klokkenluiders) tot een onderzoek moet leiden.
- Het op basis van een verzoekschrift instellen van een onderzoek naar het vermoeden van een misstand van maatschappelijk belang en/of de wijze waarop de werkgever zich jegens de werknemer heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand van maatschappelijk belang.
- Het instellen van een onderzoek naar het vermoeden van een misstand van maatschappelijk belang naar aanleiding van een of meerdere adviesvragen.
- Het naar aanleiding van uitgevoerde onderzoeken formuleren van aanbevelingen.

Onthouden van deelneming van medewerker Onderzoek en bestuurslid aan het onderzoekstraject

Indien er een schijn van belangenverstremming kan ontstaan bij de behandeling van een onderzoek, zal de medewerker van het Huis dit onverwijld aan de voorzitter van het Huis moeten melden. De voorzitter beslist dan per geval of de betreffende medewerker zich om deze reden van deelneming aan het onderzoekstraject onthoudt. Dit is geregeld in artikel 3g van de Wet Huis voor klokkenluiders. In dit artikel wordt ook een aantal voorbeelden gegeven van situaties van belangenverstremming. Van het bestuurslid wordt in het geval van belangenverstremming verwacht dat hij zich onthoudt van deelneming aan het onderzoek. Dit is geregeld in artikel 3f van de Wet Huis voor klokkenluiders.

¹ De Wet Huis voor klokkenluiders geldt niet in Caribisch Nederland (Bonaire Sint Eustatius, Saba); in de Wet Huis voor klokkenluiders is geen expliciete bepaling opgenomen waardoor de wet van toepassing zou zijn in Caribisch Nederland.

² Uit artikel 3a van de Wet Huis voor klokkenluiders volgt dat de afdeling Onderzoek tot taak heeft te beoordelen of een verzoek om een onderzoek ontvankelijk is met inachtneming van de criteria uit artikel 6 van de wet Huis voor klokkenluiders.



Doel

In dit onderzoeksprotocol beschrijft het Huis de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de onderzoekstaak. Hiermee verschaft het Huis inzicht in de werkwijze van de afdeling Onderzoek en draagt het bij aan de transparantie van de organisatie.

Toekomstige wijzigingen van de Wet Huis voor klokkenluiders en de ervaringen die de afdeling Onderzoek de komende jaren opdoet met de hier beschreven werkwijze, in samenhang met de missie en visie van het Huis, kunnen aanleiding zijn om dit onderzoeksprotocol op delen te herzien. Het onderzoeksprotocol zal dan opnieuw worden vastgesteld door het bestuur van het Huis en worden gepubliceerd in de Staatscourant.

1. Onderzoek door het Huis

Onderzoek door het Huis kan betrekking hebben op een vermoeden van een misstand van maatschappelijk belang. Dit noemt het Huis een misstandonderzoek.

Onderzoek door het Huis kan ook betrekking hebben op de manier waarop een werknemer die het vermoeden van een misstand van maatschappelijk belang heeft gemeld, behandeld is door de werkgever. Dit noemt het Huis een bejegeningsonderzoek.

Het Huis doet in beginsel onderzoek op verzoek van een werknemer.

Onderzoek door het Huis is gericht op het reconstrueren van de feiten aan de hand van (onder meer) ingediende stukken en (getuigen)verklaringen. Het onderzoek wordt onafhankelijk en objectief uitgevoerd. Dat betekent dat het Huis zelfstandig op basis van de verzamelde onderzoeksgegevens tot een eigen oordeel komt. De doorlooptijd van een onderzoek is afhankelijk van de aard en omvang van het onderzoek. Het Huis streeft ernaar om het onderzoek binnen één jaar af te ronden.

Er zijn situaties denkbaar waarin van dit onderzoeksprotocol wordt afgeweken wanneer de omstandigheden een andere benadering vergen.³ Het Huis zal in dergelijke gevallen de verzoeker en de werkgever hierover vooraf inlichten.

Het Huis volgt het vertaalbeleid van de overheid en communiceert in principe in de Nederlandse taal. Indien het verzoek om onderzoek wordt ingediend in een andere taal en een vertaling voor een goede behandeling van het verzoek noodzakelijk is, kan verzoeker worden gevraagd zorg te dragen voor een vertaling.

2. Uitgangspunten

2.1. Misstandonderzoek

Bij een misstandonderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen de *verzoeker* en zijn *melding*. Met het doen van een verzoek dat tot een misstandonderzoek leidt, draagt de verzoeker de melding over aan het Huis. Wanneer een verzoeker na de start van een misstandonderzoek het verzoek wil intrekken, dan willigt het Huis dit verzoek niet zonder meer in. Zwaar weegt hierbij of het maatschappelijk belang voortzetting van het onderzoek vergt.

Het onderscheid tussen verzoeker en melding is van belang voor het onafhankelijk kunnen uitvoeren van onderzoek.

Het Huis kan op eigen initiatief een misstandonderzoek starten naar aanleiding van een of meerdere adviesvragen die bij de afdeling Advies binnenkomen⁴. In dergelijke gevallen zal het Huis voor zover van toepassing dezelfde uitgangspunten hanteren als bij een misstandonderzoek naar aanleiding van een verzoek van een melder.

2.2. Bejegeningsonderzoek

Bij een bejegeningsonderzoek is de verzoeker een direct belanghebbende. Dat brengt, anders dan bij een misstandonderzoek, een op onderdelen meer betrokken rol van de verzoeker met zich mee. In het onderdeel "Onderzoek in de praktijk" worden deze verschillen nader uitgelegd.

2.3. Geen belangenbehartiging, wel oog voor ongelijke verhoudingen

De bij het onderzoek betrokken partijen hebben geen zeggenschap over de invulling, reikwijdte en uitkomsten van het onderzoek. Het Huis voert de regie en houdt hierbij rekening met mogelijk ongelijke verhoudingen tussen de betrokkenen.

³ Het Huis kan dan kiezen voor een andere oplossingsrichting of een andere vorm van onderzoek.

⁴ Uit artikel 3a van de Wet Huis voor klokkenluiders volgt dat het Huis een onderzoek kan instellen naar het vermoeden van een misstand naar aanleiding van een of meerdere adviesaanvragen, met inachtneming van artikel 3k, derde lid, en artikel 6, eerste lid.



2.4. Menselijke maat en transparantie

Het Huis houdt de menselijke maat ten aanzien van alle betrokkenen bij het onderzoek steeds in het oog. Een onderzoek kan immers veel impact hebben op een verzoeker die een onderzoek wil laten instellen en op (personen binnen) een organisatie.

Daarbij is duidelijke en transparante communicatie over het onderzoeksproces richting de betrokken partijen belangrijk. Het Huis houdt de verzoeker en de werkgever regelmatig (op procesniveau) op de hoogte van de voortgang van het onderzoek.

3. Onderzoek door het Huis in de praktijk

3.1. Wanneer wordt een verzoek in behandeling genomen?

Het Huis beoordeelt of een verzoek voldoet aan de wettelijke eisen en of het verzoek in behandeling kan worden genomen. Het gaat hierbij onder meer om:

- de vraag of er sprake is (geweest) van een vermoeden van een misstand waarbij het maatschappelijk belang in het geding is (of was);
- (de wijze van) het melden bij de werkgever;
- of er een rol is weggelegd voor een andere instantie, zoals een toezichthouder en/of een inspectie.

In het kader van de beoordeling van het verzoek, kan het Huis (na overleg en met instemming van de verzoeker) contact leggen met andere partijen zoals toezichthouders en/of inspectiediensten.

Als het Huis beslist dat het verzoek in behandeling wordt genomen en het onderzoek wordt gestart, dan informeert het Huis de verzoeker hierover. Het Huis informeert ook de werkgever over het onderzoek. De werkgever wordt door het Huis pas ingelicht over de identiteit van de verzoeker, nadat de verzoeker daarmee heeft ingestemd.

3.2. De uitvoering van een misstand- en bejegeningsonderzoek

De twee typen onderzoeken die het Huis uitvoert – misstandonderzoek en/of bejegeningsonderzoek – worden grotendeels op dezelfde manier uitgevoerd. Toch zijn er enkele belangrijke verschillen, die vooral te maken hebben met de relatie tussen de verzoeker en de onderzoeksvragen. Hieronder wordt eerst ingegaan op de belangrijkste stappen tijdens de uitvoering van een misstandonderzoek. Vervolgens komt het bejegeningsonderzoek aan bod.

Misstandonderzoek

1. **Procedureel gesprek:** de verzoeker en de werkgever worden bij de start van een onderzoek apart uitgenodigd voor een procedureel gesprek. Tijdens dit gesprek licht het Huis het proces van het onderzoek toe. Van dit gesprek wordt een verslag gemaakt, dat wordt toegevoegd aan het onderzoekdossier.
2. **Het bepalen van de onderzoeksvragen:** na de procedurele gesprekken stellen de onderzoekers de concept-onderzoeksvragen op. Deze worden voorgelegd aan de werkgever en in beginsel ook aan de verzoeker, met het verzoek om een reactie hierop.⁵ Hierna stellen de onderzoekers de definitieve onderzoeksvragen vast.
3. **Uitvoering:** om te komen tot de informatie die nodig is voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen, hebben de onderzoekers van het Huis een aantal bevoegdheden zoals: het verzoeken om inlichtingen en stukken, het oproepen en onder ede horen van getuigen, het inschakelen van deskundigen voor specifieke werkzaamheden (of deze horen als getuige) en een onderzoek ter plaatse instellen (alleen in de publieke sector). Deze bevoegdheden gaan, behoudens wettelijke uitzonderingsgronden, gepaard met een verplichting tot medewerking.
4. **Feitenrelaas:** het onderzoek leidt tot het opstellen van een feitenrelaas, waarin de relevante feiten die nodig zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen staan beschreven. Het feitenrelaas wordt voorgelegd aan de werkgever. De werkgever wordt daarbij in de gelegenheid gesteld om zijn zienswijze te geven op de volledigheid en juistheid van de beschreven feiten, en heeft vier weken de tijd om te reageren op het feitenrelaas. Wanneer het belang van het onderzoek daar om vraagt, kan het Huis het feitenrelaas ook voorleggen aan de verzoeker. Zowel de werkgever als de verzoeker wordt verzocht een verklaring te tekenen die ertoe strekt de geheimhouding van de inhoud van het feitenrelaas te bewaren.
5. **Conceptrapport:** op basis van het feitenrelaas wordt het conceptrapport opgesteld en in concept voorgelegd aan werkgever en verzoeker. In deze fase krijgen zowel de werkgever als de verzoeker vier weken de tijd om schriftelijk te reageren op het conceptrapport. Voor deze schriftelijke reactie

⁵ Van het voorleggen van de concept-onderzoeksvragen aan de verzoeker kan worden afgezien wanneer het belang van het onderzoek zich daartegen verzet. Dit is een uitzonderlijke omstandigheid, en bijvoorbeeld het geval als de kans bestaat dat de onafhankelijkheid of uitvoerbaarheid van het onderzoek door verzoeker wordt beïnvloed.



wordt een door het Huis vastgesteld sjabloon gebruikt. Evenals voor het feitenrelaas geldt voor het conceptrapport een geheimhoudingsplicht voor beide partijen.

6. **Anoniem eindrapport:** na verwerking van de reactie(s) op het conceptrapport wordt het eindrapport (geanonimiseerd⁶) vastgesteld door de bestuurder Onderzoek. De verzoeker en de werkgever krijgen beiden het eindrapport toegestuurd. Ook wordt het eindrapport gepubliceerd op de website van het Huis. Over het eindrapport wordt doorgaans een persbericht opgesteld.
7. **Aanbevelingen:** Indien daartoe aanleiding bestaat worden in het eindrapport aanbevelingen aan de werkgever opgenomen. Binnen een redelijke termijn dient de werkgever het Huis te laten weten op welke manier hij gevolg geeft aan de aanbevelingen. Als de werkgever overweegt de aanbevelingen niet op te volgen, zal hij het Huis hierover moeten informeren. De werkgever zal in dat geval moeten onderbouwen waarom hij overweegt de aanbevelingen niet op te volgen.

Bejegeningsonderzoek

1. **Procedureel gesprek:** de verzoeker en de werkgever worden bij de start van een onderzoek apart uitgenodigd voor een procedureel gesprek. Tijdens dit gesprek licht het Huis het proces van het onderzoek toe, inclusief de beoogde startdatum. Van dit gesprek wordt een verslag gemaakt, dat wordt toegevoegd aan het onderzoekdossier.
2. **Het bepalen van de onderzoeksvragen:** na de procedurele gesprekken stellen de onderzoekers de concept-onderzoeksvragen op. Deze worden voorgelegd aan de werkgever en aan de verzoeker. Hierna stellen de onderzoekers de definitieve onderzoeksvragen vast.
3. **Uitvoering:** om te komen tot de informatie die nodig is voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen, hebben de onderzoekers van het Huis een aantal bevoegdheden zoals: het verzoeken om inlichtingen en stukken, het oproepen en onder ede horen van getuigen, het inschakelen van deskundigen voor specifieke werkzaamheden (of deze horen als getuige) en een onderzoek ter plaatse instellen (alleen in de publieke sector). Deze bevoegdheden gaan, behoudens wettelijke uitzonderingsgronden, gepaard met een verplichting tot medewerking.
4. **Feitenrelaas:** het onderzoek leidt tot het opstellen van een feitenrelaas, waarin de relevante feiten die nodig zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen staan beschreven. Het feitenrelaas wordt voorgelegd aan de werkgever en de verzoeker. Zij worden daarbij in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze te geven op de volledigheid en juistheid van de beschreven feiten, en hebben vier weken de tijd om te reageren op het feitenrelaas. Zowel de werkgever als de verzoeker wordt verzocht een verklaring te tekenen die ertoe strekt de geheimhouding van de inhoud van het feitenrelaas te bewaren.
5. **Conceptrapport:** op basis van het feitenrelaas wordt het conceptrapport opgesteld en in concept voorgelegd aan werkgever en verzoeker. In deze fase krijgen zowel de werkgever als de verzoeker vier weken de tijd om schriftelijk te reageren op het conceptrapport. Voor deze schriftelijke reactie wordt een door het Huis vastgesteld sjabloon gebruikt. Evenals voor het feitenrelaas geldt voor het conceptrapport een geheimhoudingsplicht voor beide partijen.
6. **Anoniem eindrapport:** na verwerking van de reactie(s) op het conceptrapport wordt het eindrapport (geanonimiseerd) vastgesteld door de bestuurder Onderzoek. De verzoeker en de werkgever krijgen beiden het eindrapport toegestuurd. Ook wordt het eindrapport gepubliceerd op de website van het Huis. Over het eindrapport wordt doorgaans een persbericht opgesteld.
7. **Aanbevelingen:** Indien daartoe aanleiding bestaat worden in het eindrapport aanbevelingen aan de werkgever opgenomen. Binnen een redelijke termijn dient de werkgever aan het Huis te laten weten op welke manier hij gevolg geeft aan de aanbevelingen. Als de werkgever overweegt de aanbevelingen niet op te volgen, zal hij het Huis hierover moeten informeren. De werkgever zal in dat geval moeten onderbouwen waarom hij overweegt de aanbevelingen niet op te volgen.

Verschillen

Zoals uit het voorgaande blijkt zijn er enkele verschillen tussen het uitvoeren van een misstandonderzoek en een bejegeningsonderzoek. De reden hiervan is dat bij een bejegeningsonderzoek de (behandeling van de) verzoeker zelf het hoofdonderwerp van het onderzoek vormt. Bij een misstandonderzoek draait het om de misstand en niet om de verzoeker. Bij een bejegeningsonderzoek wordt de verzoeker daarom, evenals de werkgever, betrokken bij het opstellen van de (concept-)onderzoeksvragen. Ook het feitenrelaas wordt bij een bejegeningsonderzoek altijd aan de werkgever én de verzoeker gestuurd, met het verzoek om een reactie te geven op de volledigheid en juistheid van de beschreven feiten.

Tot slot kan een verzoeker na de start van een bejegeningsonderzoek zijn verzoek tot het onderzoek alsnog intrekken. Het Huis zal dan, mede gelet op de redenen voor het intrekkingverzoek en de fase waarin het onderzoek zich bevindt, bepalen of het onderzoek (al dan niet) wordt voortgezet. Bij een

⁶ In de praktijk blijkt dat eindrapporten, ondanks het feit dat zij worden geanonimiseerd, herleidbaar kunnen zijn tot de betreffende zaak en/of betrokkenen.



misstandonderzoek ligt dat anders. Als een verzoeker zijn verzoek om een misstandonderzoek intrekt, dan zal het Huis het onderzoek in beginsel voortzetten (zie par 2.1).

Combinatie bejegening- en misstandonderzoek

Het kan voorkomen dat het Huis zowel onderzoek doet naar een (vermoeden van een) misstand van maatschappelijk belang én de wijze waarop de verzoeker door de werkgever is behandeld. In die gevallen wordt door het Huis zoveel mogelijk de hierboven beschreven procedures aangehouden. Dit betekent bijvoorbeeld dat een verzoeker in beginsel wel de onderzoeksvragen en het feitenrelaas krijgt voorgelegd voor zover het gaat om zijn bejegening, maar (in beginsel) niet het feitenrelaas voor zover het gaat om de misstand.

3.3. Beëindiging van het onderzoek

Het Huis kan bepalen dat een onderzoek wordt stopgezet of dat een voorgenomen onderzoek niet wordt uitgevoerd. Dat kan het geval zijn wanneer een verzoeker onvoldoende meewerkt aan een zorgvuldig verloop van het onderzoek of dat een verzoeker de vertrouwelijkheid niet in acht neemt. Ook kan een reden voor beëindiging zijn dat het Huis op basis van nieuwe inzichten of feiten concludeert dat er onvoldoende gronden zijn voor het voortzetten van een onderzoek of het uitvoeren van een voorgenomen onderzoek.

4. Interne samenwerking

Afdeling Advies van het Huis

De afdeling Advies van het Huis verleent advies en ondersteuning aan (potentiële) melders door te informeren, voor te lichten en waar mogelijk door te verwijzen, en heeft daarmee een andere taak dan de afdeling Onderzoek. De afdeling Onderzoek heeft geen toegang tot gegevens die bij de afdeling Advies berusten. Dit geldt ook andersom: de afdeling Advies heeft geen toegang tot gegevens die bij de afdeling Onderzoek berusten. De in een adviesvraag verstrekte informatie over een vermoeden van een misstand wordt door de afdeling Advies niet verstrekt aan de afdeling Onderzoek, tenzij de adviesverzoeker schriftelijk verklaart daartegen geen bezwaar te hebben. Dit geldt ook voor adviezen van de afdeling Advies.

De afdeling Onderzoek verstrekt aan de afdeling Advies geen informatie over een vermoeden van een misstand die door een verzoeker aan haar is verstrekt, tenzij de verzoeker schriftelijk verklaart daartegen geen bezwaar te hebben. In dergelijke gevallen kunnen de afdelingen Onderzoek en de afdeling Advies in overleg treden.

Binnen het Huis is tevens regelmatig overleg tussen de afdelingen Onderzoek, Advies en Kennis en Preventie en binnen het bestuur over de interpretatie van (wettelijke) begrippen, de methoden van onderzoek en de van de verschillende soorten onderzoeken te verwachten resultaten, trends en ontwikkelingen in adviesverzoeken, de signalering daarvan ten behoeve van derden en voor algemene voorlichting en informatieverschaffing. In overlegsituaties wordt de identiteit van verzoekers om onderzoek niet bekend gemaakt.

5. Afstemming met andere instanties

Openbaar Ministerie (OM)

Een onderzoek door het Huis naar aanleiding van een melding van een misstand van maatschappelijk belang kan samenlopen met strafrechtelijke onderzoeken. Zowel het OM als het Huis hebben zelfstandige wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden waarbij, naast het algemeen belang, ook de belangen van melders, slachtoffers en anderen een rol spelen. In beide onderzoeken kunnen vergaande bevoegdheden worden toegepast. Het is voorzienbaar dat deze onderzoeken zich bij samenloop, in ieder geval deels, op dezelfde aspecten zullen richten. Het is daarom gewenst dat in voorkomende gevallen, met het oog op afstemming, overleg plaatsvindt tussen OM en het Huis, met inachtneming van die eigen verantwoordelijkheid en de toepasselijke wettelijke kaders. Het Huis en het OM hebben in een afstemmingsprotocol afspraken gemaakt over samenwerking en informatie-uitwisseling die zien op die gevallen waarin door beide instanties een onderzoek wordt ingesteld naar eenzelfde voorval.

Andere instanties

Het Huis kan zijn werkzaamheden in het kader van een onderzoek afstemmen met andere instanties. Samenwerkingsprotocollen met andere instanties worden gepubliceerd op de website van het Huis.